

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum
Auftakt der Fokusgruppe private Altersversorgung der Bundesregierung

Private Altersvorsorge kein sinnvoller Beitrag zum sozialpolitischen Ziel einer guten Alterssicherung

13.01.2023

Seit den Reformen des Alterssicherungssystems zu Beginn der 2000er Jahre sollen private Versicherungsprodukte Aufgaben der staatlich normierten Alterssicherungspolitik übernehmen. Seitdem stehen diese Politik wie auch die privaten Finanzprodukte massiv in der Kritik. Die Kritik erstreckt sich dabei auf drei wesentliche Aspekte:

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Sozialpolitik

Markus Hofmann
Abteilungsleiter Sozialpolitik

sozialpolitik@dgb.de

Telefon: 030 240 60 725

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

- 1) **Mikroökonomische Sicht/Verbraucherschutzperspektive**
Hier wird insbesondere die Zielgenauigkeit der Förderung (Mitnahmeeffekt durch obere Einkommensgruppen) sowie die Qualität der Produkte (Kostenstrukturen, Intransparenz, geringe Renditen etc.) kritisiert.
- 2) **Makroökonomisch: Effizienz des teilprivatisierten Systems**
Hier wird in Fortsetzung der mikroökonomischen Kritik die Verschwendung staatlicher Mittel durch Förderung ineffizienter Produkte kritisiert und negative verteilungspolitischen Aspekte hervorgehoben sowie generell die Frage gestellt, inwieweit der Ausbau der Kapitaldeckung volkswirtschaftlich sinnvoll ist (Wirkung auf die Spar- und Investitionsquoten, Mackenroth-Theorem, Handelsbilanzüberschuss, Sparschwemme oder Asset-Meltdown etc.).
- 3) **Sozialpolitische und strukturelle Zielerreichbarkeit**
Hier wird insbesondere die Frage nach der unklaren sozialpolitischen Aufgabe kritisiert sowie dass, aufgrund struktureller Mängel privater Versicherungsprodukte, ein tatsächlicher Ausgleich für den reduzierten Leistungsumfang der gesetzlichen Rentenversicherung nicht gelingen kann (bezogen auf abgesicherte Risiken, lohnorientierte Anpassung der Ansprüche und Renten, paritätische Finanzierung, unzureichender sozialer Ausgleich, mangelnde leistungrechtliche Abstimmung auf die gesetzliche Rente etc.)

Die Fragestellungen im Einladungsschreiben zur Fokusgruppe private Altersvorsorge richten sich ganz überwiegend auf die mikroökonomischen Perspektiven und dem daraus abgeleiteten Verbesserungsbedarf. Diese Sichtweise greift aus Sicht des DGB deutlich zu kurz und ermöglicht keine zielorientierte sozial- und gesellschaftspolitische Debatte. Bevor Verbesserungsvorschläge in der Produktgestaltung, der Förderung und anderen Regelungsaspekten erörtert werden können, ist aus unserer Sicht zwingend zu klären, welche exakte sozialpolitische Aufgabe die private Vorsorge haben soll und ob sie diese unter den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen überhaupt erreichen kann. Daneben bestehen weitere sozial- und verteilungspolitische Fragen, die ebenfalls einer Antwort bedürfen.

Für den DGB sind individualvertragliche private Finanzprodukte kein essentieller Teil staatlicher Alterssicherungspolitik. Ziel staatlicher Alterssicherungspolitik ist die Etablierung eines Standards für den dauerhaften Ersatz des wegfallenden



Erwerbseinkommens – sei es wegen Alters und Erwerbsminderung oder aufgrund von Tod. Vor diesem Hintergrund lehnt der DGB eine Ausweitung der staatlichen Förderung privater Produkte entschieden ab und erwartet eine kritische Überprüfung, ob sich die bestehende Förderung als gesamtgesellschaftlich sinnvoll erwiesen hat.

Insbesondere lehnt der DGB Überlegungen ab, allein die Beschäftigten zu verpflichten – mit oder ohne Abwahlrecht – eigene Beiträge in private Versicherungen oder öffentlich verwaltete private Fonds zu zahlen. Damit würde die mit den Reformen Anfang der 2000er Jahre angestrebte Verlagerung der Kosten einer ausreichenden Alterssicherung auf die Beschäftigten zementiert und verschärft. Diese Verlagerung widerspricht aber der sozialen Verantwortung der Unternehmen, sich mindestens paritätisch an den Kosten für eine angemessenen Versorgung ihrer Beschäftigten im Alter und bei Erwerbsminderung zu beteiligen. Diese Überwälzung der Lasten auf die Beschäftigten ist insbesondere bei den unteren und mittleren Einkommen ein großes Problem. Denn diese sind evidenter Weise oftmals nicht in der Lage, die von der Bundesregierung zur Erreichung eines angemessenen Alterseinkommens angedachten Beiträge von rund sieben Prozent¹ des Bruttolohns zu finanzieren – die Förderung in Höhe von rund einem Prozentpunkt ersetzt hier nicht mal ansatzweise die hälftige Arbeitgeberbeteiligung; zudem kommen in der gesetzlichen Rentenversicherung noch soziale Ausgleichselemente hinzu, so dass gerade für Menschen mit niedrigeren Einkommen im gesetzlichen System die Beitragsbelastung deutlich geringer und die Leistungen deutlich höher sind als bei den geförderten privaten Produkten. Dies betrifft vor allem Menschen im Niedriglohnbereich und insbesondere Frauen, gerade wenn sie aufgrund von familiärer Sorgearbeit nur in Teilzeit beschäftigt sind.

Der DGB lehnt die Absenkung von Beitragsgarantien in privaten Versicherungsprodukten unter den Beitragserhalt strikt ab. Ebenso abgelehnt werden Vorstellungen, den Finanzdienstleistern Eingriffe in bestehende Leistungszusagen oder Garantie zu erlauben bzw. zu erleichtern.

Trotz der prinzipiellen Bedenken gegenüber einer privaten Altersvorsorge als Teil staatlicher Alterssicherungspolitik, sieht der DGB zum Schutze der Verbraucher*innen und erwerbstätiger Menschen erheblichen Verbesserungsbedarf bei privaten Produkten und hat kritische Anmerkungen bezüglich der Überlegungen zu einem verpflichtenden öffentlich verwalteten Fonds mit Abwahlmöglichkeit.

1 Sozialpolitische Aufgabe privater Vorsorge

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften setzen sich für eine gute und verlässliche Alterssicherung ein, die im Alter, bei Erwerbsminderung oder Tod das wegfallende Erwerbseinkommen angemessen ausgleicht. Unersetzlich dafür ist die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) mit einem stabilen Rentenniveau von mindestens 48 Prozent, welches außerdem wieder anzuheben ist. Dies schließt ein, dass Rentenanwartschaften und Renten lohnbezogen steigen müssen, damit das entfallende Erwerbseinkommen auch langfristig wertmäßig ersetzt werden kann.

Aufbauend auf der gesetzlichen Rente können kollektivvertraglich geregelte, insbesondere arbeitgeberfinanzierte Betriebsrentensysteme zu einer besseren Absicherung im Alter maßgeblich beitragen.

¹ Die Bundesregierung geht in den Alterssicherungsberichten (2020: Seite 22) davon aus, dass die Beschäftigte die Einsparungen aus der Steuerfreistellung der Rentenversicherungsbeiträge von etwa drei Prozent zusätzlich zu den vier Prozent im Kontext der Riester-Rente sparen müssten, um wenigstens für die Altersrente die Wirkung der Leistungseinschnitte und der nachgelagerten Besteuerung zu kompensieren. Für eine Absicherung im Falle der Erwerbsminderung wie für Hinterbliebene wären darüber hinaus weitere Beiträge nötig. Vergleiche hierzu auch Schäfer 2015.



Hier sieht der DGB den entscheidenden Handlungsbedarf im Bereich der kapitalgedeckten Vorsorge und bringt sich entsprechend in den beim BMAS angesiedelten Fachdialog Betriebsrente ein.

Das lohnbezogene Leistungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung wurde mit den Reformen der 2000er Jahre abgeschwächt und eine stärkere Beitragsorientierung eingeführt. Ziel war es, den Beitragssatz auch auf Kosten geringerer Renten zu dämpfen. Die sog. Riester-Rente sollte diese Lücke „schließen“. Da private Renten aber strukturell weitgehend beitragsorientiert sind, wurde damit das sozialpolitische Ziel der Lebensstandardsicherung erheblich geschwächt. Heute zeigt sich, dass die privaten Riester-Renten nicht einmal im Ansatz in der Lage sind, die entstandenen Lücken strukturiert zu schließen; und dies weder in der Höhe, noch den abgesicherten Risiken oder in der Breite der erreichten Personen. Dies liegt neben mangelhaften Produkten auch an den strukturellen Defiziten von kapitalgedeckten Systemen. Die mit ihnen immanent einhergehende Beitragsorientierung bedeutet, dass das sozialpolitische Ziel der Lebensstandardsicherung gerade auch während des Rentenbezuges und für alle drei in der GRV abgesicherten Risiken nicht erreicht wird. Daher ist es von großer Bedeutung, dass die aktuelle Bundesregierung zumindest für das gesetzliche Rentensystem ein dauerhaft stabiles Rentenniveau festlegen will.

Die allgemeine Debatte, im Bereich der ergänzenden privaten Vorsorge weniger Leistungszusagen und weniger Garantien auszusprechen, steht dem sozialpolitischen Ziel eines verlässlichen Versorgungssystems und -niveaus jedoch entgegen. Mit Blick auf die Anerkennung von Produkten mit höheren Renditen sowie einem staatlichen Fonds sind daher Wege zu suchen, die nicht zu weniger Leistungszusagen führen.

Insgesamt sind private Finanzprodukte bzw. private Vorsorge aus Sicht des DGB in der Altersvorsorge nur für sehr spezielle Einzelfragen relevant und sind somit jedenfalls kein Teil des allgemeinen sozialpolitischen Alterssicherungssystems aus mehreren Säulen. Dass das bisher von der Politik favorisierte Drei-Säulen-Konzept in seiner derzeitigen Ausprägung auch nach 20 Jahren geförderte privater Altersvorsorge nicht funktioniert, zeigen die Fakten:

Von den mindestens 42 Millionen Zulagenberechtigten (knapp 40 Millionen aktiv Versicherte in der gesetzlichen Rentenversicherung sowie rund 1,9 Millionen Beamt*innen)² beziehen gerade mal 10,5 Millionen eine Zulage, also nicht mal 25 Prozent³. Von den 10,5 Millionen Zulagenbeziehenden sind nur 9 Millionen gesetzlich rentenversichert, also nur 22,5 Prozent der aktiv Versicherten). Von den genannten 10,5 Millionen sparen nur rund sechs Millionen wenigstens 90 Prozent des vorgesehenen Beitrags von 4 Prozent des Bruttolohns. Heruntergebrochen auf die aktiv Rentenversicherten spart damit nicht mal jede/-r Siebte (rund 13,5 Prozent) auch nur annähernd im vorgesehenen Umfang.

Darüber hinaus sprechen aber auch systematische und systemische Gründe gegen die sozialpolitische Funktionszuweisung an die private Altersvorsorge, ein Teil der Lebensstandardsicherung im Alter zu sein. Insbesondere kann eine lohnbezogene Leistungszusage und -gestaltung faktisch nicht umgesetzt werden. Ebenfalls können sozialpolitisch relevante Aspekte, wie die Absicherung der Erwerbsminderung ohne Risiko- und Altersprüfung und ein Ausgleich für niedrige Beitragszeiten⁴ etc.

² Unberücksichtigt ist hier noch die unbekannte Zahl an mittelbar Zulagenberechtigten, sowie die ebenfalls unmittelbar berechtigten Erwerbsminderungsrentner*innen, Versicherte in der AdL und weitere kleinere Gruppen.

³ Dabei sind Beamt*innen in der Gruppe der geförderten Personen mit knapp 650.000 (rund 36 Prozent der Beamt*innen) sogar deutlich überrepräsentiert.

⁴ Eine hohe Förderquote bedeutet gerade nicht, dass höhere Beiträge und damit Renten gezahlt werden, sie ändert regelmäßig lediglich den eigenen Anteil und damit die Nettoposition im



nicht, nicht sinnvoll oder nicht kosteneffizient realisiert werden. Die Zulagenförderung als sinnvolle Sozialkomponente ist jedoch gerade keine Leistung des privaten, kapitalgedeckten Systems, sondern könnte so auch in der GRV und der bAV angewendet werden. Die Zulagenförderung ist damit gerade kein Argument für eine private Alterssicherung, vielmehr stellt sich die Frage, ob die hier verwandten Steuergelder in einem überwiegend als ineffizient eingeschätzten System sinnvoll angelegt sind.

Diese Aspekte unterscheiden sich dabei nicht wesentlich für die beiden Prüfaufträge. Wobei naturgemäß bei einem *verpflichtenden System mit Abwahlmöglichkeit* ein höherer Verbreitungsgrad und durch einen öffentlich-rechtlichen, nicht gewinnorientiert betriebenen Fonds auch höhere (Kosten)Effizienz zu erwarten sind. Keine Lösung ist es daher, wenn der *öffentlich-rechtliche Fonds* oder die *Produkte mit höheren Renditechancen* mit reduzierten Zusagen und Garantien letztlich weniger an Leistungszusage bieten und die Beitragssatzorientierung der Alterssicherung noch weiter verstärken würden. Solche Lösungen wären abzulehnen, da sie weniger Leistungszusagen/Garantien der privaten Produkte bzw. des Staatsfonds beinhalten würden. Ebenfalls wäre zu kritisieren, wenn beide Prüfaufträge die Überwälzung der Kosten für eine angemessene Alterssicherung, da sie keine verpflichtende Beteiligung der Arbeitgeber vorsehen, auf die Beschäftigten verfestigen oder gar vorantreiben würden.

Auch wäre ein *öffentlich verwalteter Fonds* keine befriedigende Antwort auf die drängenden sozialpolitischen Fragen einer lohnbezogenen Absicherung inkl. der Erwerbsminderung und der Hinterbliebenenabsicherung. Zumal unklar ist, ob der Fonds eine Leibrente oder einen Auszahlungsplan und gegebenenfalls auch sinkende Zahlungen vorsähe. Unklar ist auch, wie und ob er im Falle der Erwerbsminderung zahlen soll.

Soweit es einen individuellen Bedarf an zusätzlicher Vorsorge gibt, sollten statt privater Produkte lieber die Möglichkeiten für zusätzliche Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung verbessert werden, insbesondere muss allen aktiv Versicherten ein Recht auf zusätzliche Beiträge eingeräumt werden. Damit stünde den Beschäftigten eine kostengünstige Absicherung für das Alter, bei Erwerbsminderung und im Todesfall und ohne Risikoprüfung zur Verfügung, die außerdem regelmäßig höhere Renten pro Beitrag leistet als private Versicherungsprodukte.

2 Wirksamkeit der Förderung/Anreize für untere Einkommensgruppen

Im Jahr 2019 hatten von den Zulagenempfängern 36 Prozent ein Einkommen von über 40.000 Euro und rund 15 Prozent unter 10.000 Euro. Im Median betrug die Zulagenquoten 19,6 Prozent. Unter Berücksichtigung der steuerlichen Förderung⁵ von 16,3 Prozent (bezogen auf jene, die einen Steuervorteil hatten) lag der Median der Gesamtförderquote bei 32,7 Prozent. Allein für 2019 wurden Finanzprodukte von 10,5 Millionen Personen mit 2,8 Mrd. Euro Zulage und rund 1,2 Mrd. Steuerentlastung gefördert.

Erwerbsleben aber nicht die Rentenhöhe – sofern die Zulagen sich nicht auf über vier Prozent des Bruttolohns addieren.

⁵ Die Steuerfreistellung ist nur teilweise eine Förderung, teilweise aber lediglich eine Steuerstundung, da später auf die Rente entsprechende Steuern gezahlt werden.



Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen zudem, dass nur jeder siebte Haushalt mit niedrigem Einkommen zusätzlich mit einer privaten Rente vorsorgte, während jeder dritte Haushalt mit hohem Einkommen dies tut.⁶

Trotz Zulagenförderung bleibt die Beitragsbelastung der Beschäftigten – insbesondere über den gesamten Erwerbsverlauf – für die von der Regierung als notwendig erachtete zusätzliche Vorsorge in Höhe von vier Prozent des Bruttolohns beträchtlich (vgl. Abbildung 1). Bei Vollzeit zum Mindestlohn (rund 2.000 Euro) beträgt die Beitragsbelastung mit 65 Euro im Monat trotz Zulage immer noch rund 3,2 Prozent des Bruttolohns. Von der steuerlichen Förderung würden Personen mit diesen Einkommen nicht zusätzlich profitieren. Diese Belastung ist für viele Menschen mit niedrigem Lohn – auch aufgrund von Teilzeitbeschäftigung – kaum zu stemmen. Dies vor dem Hintergrund, dass die geförderte private Vorsorge der Ausgleich für das abgesenkte Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung sein soll. In der gesetzlichen Rentenversicherung zahlt jedoch der Arbeitgeber die

Abbildung 1: Beitrag und Zulagen sowie Förderquoten



Annahmen: 2.000 Bruttolohn, das erste Kind im Alter 22, das zweite im Alter 22 und das dritte im Alter 24 geboren.

⁶ DIW Wochenbericht 40 / 2021, S. 667-673.



Hälfte des Beitrages. Die Belastung bei Vollzeit zum Mindestlohn liegt dort bei 2 Prozent statt 3,2 Prozent.⁷ Insofern zahlen Beschäftigte trotz Zulagenförderung einen höheren Beitragsanteil selbst, als dies im paritätisch finanzierten Rentensystem der Fall wäre.

Die Riester-Förderung kommt insbesondere Personen mit Kindern⁸ zugute. Richtig ist, dass eine Person mit 2000 Euro Bruttolohn und drei Kindern unter 18 Jahren nur 5 Euro und damit 0,3% ihres Bruttolohns selbst zahlen würde. Die Zulagen beliefen sich dann auf rund 90 Euro im Monat – allerdings nur so lange alle drei Kinder unter 18 Jahren alt sind (vgl. Abb. 1). Über ein Erwerbsleben vom 20. bis 67. Lebensjahr würde selbst eine Person mit 3 Kinder im Schnitt 2 Prozent ihres Bruttolohns sparen müssen bzw. weniger als 50 Prozent gefördert werden. Die gerne betonten Förderquoten von 95 Prozent sind also irreführend, zumal sie nichts über die Beitragshöhe und damit über den späteren Rentenanspruch aussagen. Diese hohen Förderquoten gelten nur für Personen, die unter 2000 Euro Bruttolohn beziehen und für drei Kinder Zulagen bekommen, wobei jeweils nur einer der beiden Elternteile die Kinderzulage bekommen kann.

Während die Förderung sozial-, gleichstellungs- und verteilungspolitisch sinnvoll ist, stellt sich dennoch die Frage, ob die geförderten Produkte und damit das Gesamtkonzept sinnvoll sind, ob die Steuergelder darin gut angelegt sind und ob private Altersvorsorge mithin überhaupt Teil des staatlichen Alterssicherungssystems sein sollte. Denn die in Modellrechnungen erwartbaren Renten⁹ liegen regelmäßig nicht höher als die gesetzliche Rente für einen vergleichbaren Beitrag. Da die gesetzliche Rente für den Beitrag zusätzlich noch die Absicherung bei Erwerbsminderung und für Hinterbliebene umfasst, ist das Beitrags-Leistungs-Verhältnis bei der gesetzlichen Rentenversicherung tendenziell sogar besser. Dabei ist zu bedenken, dass es nicht allein auf die Rente bei Beginn, sondern auch während des Rentenbezugs ankommt. Die gesetzliche Rente wird jährlich anhand der Lohnentwicklung erhöht, während dies bei privaten Rentenversicherungen regelmäßig nicht vorgesehen ist – eine Anpassung erfolgt hier nur, wenn sogenannte Risikouberschüsse entstehen.

Diese grundsätzlichen Erwägungen zeigen aus Sicht des DGB, dass freiwillige, gewinnorientiert vermarktete Produkte kaum geeignet sind, zusätzliche Altersvorsorge tatsächlich gemäß einem tragfähigen sozialpolitischen Ziel zu gewährleisten. Die Gründe sind vielfältig und gut untersucht. Sie reichen von schlechten Produkten mit hohen Kosten und niedrigen Renditen, über nicht am Versicherteninteresse orientiertem Marketing und Vertrieb sowie unzureichend abgesicherten Risiken und Leistungen bis hin zu verteilungs- und gleichstellungspolitischen Fragen, wie z.B., dass gerade Menschen mit niedrigem Lohn nur begrenzt sparfähig sind, da auch im unteren Einkommensbereich der Eigenanteil beträchtlich ist. Grundsätzlich ist die Idee der Zulagenförderung für Beschäftigte mit niedrigem Lohn, auch aufgrund von Teilzeit, und für Eltern sinnvoll. Die Funktion

⁷ Ein Beitrag von vier Prozent entspricht dabei einem Rentenniveau von rund acht Prozentpunkten bzw. und bei einem Jahr Beitragszahlung bei 58 Prozent Entgeltposition (rund 2.000 Euro) einem Rentenanspruch von aktuell rund 3,46 Euro – zzgl. des Zuschusses der Rentenversicherung von etwa 7,7 Prozent zur Krankenversicherung. Der gleichen Belastung der Beschäftigten um 3,2 Prozent entspräche in der GRV ein paritätisch finanziertes Beitragssatz von 6,4 Prozent, was einem rund zwölf Prozentpunkte höheren gesetzlichen Rentenniveau entspräche und rechnerisch rund 7 Euro Rentenanspruch (aus einem Jahr Beitragszahlung bei Vollzeit zum gesetzlichen Mindestlohn).

⁸ Genauer: die Person, die für das jeweilige Kind das Kindergeld bekommt und solange das jeweilige Kind unter 18 Jahren alt ist.

⁹ Gemäß den Annahmen der Bundesregierung von vier Prozent Verzinsung und 10 Prozent Gesamtkosten bei 3 Prozent Lohnentwicklung. Vergleiche auch Abschnitt „erreichbare Höhe und Art der Absicherung“

einer Anreizwirkung ist aber offensichtlich gering und es ist nicht erwartbar, dass sich durch höhere Zulagen die Verbreitung signifikant verbessern lässt. Zumal sich bei zunehmender Bezuschussung durch den Staat die Frage stellt, wieso dabei noch auf einen Marktprozess gesetzt werden soll. Spätestens wenn die Zuschüsse 50 Prozent oder mehr betragen, stellt sich hier die prinzipielle Frage, ob es nicht sinnvoller und effizienter wäre, dieses Steuergeld in die gesetzliche Rentenversicherung zu zahlen und dort damit den sozialen Ausgleich zu stärken. Auch ersetzt die Zulagenförderung weder die fehlende finanzielle Beteiligung und Verantwortung der Arbeitgeber noch kann sie die mangelnde Qualität der Produkte ausgleichen.

Ob eine Fortführung der Förderung der privaten Rentenversicherung in der bisherigen Form verteilungs-, sozial- und wirtschaftspolitisch sinnvoll ist, erscheint daher sehr fraglich. Insbesondere mit Blick auf die „gesetzliche Anerkennung privater Produkte, die eine höhere Rendite als Riester-Verträge ermöglichen“ erscheint es vorrangig, die Qualität der Produkte nachhaltig zu verbessern, indem die Kostenstruktur gesenkt werden, bevor über eine weitere Verbreitung solcher Produkte nicht zuletzt durch höhere finanzielle Anreize nachgedacht wird. Es wäre wohl kaum sinnvoll und käme praktisch vorsätzlicher Steuerverschwendung gleich, wenn die Mängel der Produkte nicht abgestellt würden, aber durch höhere Zuschüsse und Zulagen die weitere Verbreitung ineffizienter Produkte forciert würde.

Bezüglich des Prüfauftrags eines *verpflichtenden staatlichen Fonds mit Abwahlmöglichkeit* ist offensichtlich, dass Zulagen als finanzieller Anreiz weniger bedeutsam sind, wenn die Beschäftigten zunächst automatisch Beiträge zahlen müssen. Allerdings stellt sich dann umso deutlicher die Frage, wieso das paritätisch finanzierte gesetzliche Rentensystem gekürzt wird, um anschließend die Beschäftigten zu verpflichten, den eingesparten Beitrag nun allein statt paritätisch mit dem Arbeitgeber zu finanzieren. Ein verpflichtender staatlicher Fonds wäre aus diesem Blickwinkel ausschließlich denkbar, wenn die Arbeitgeber mindestens die Hälfte des Beitrags tragen. Aber selbst dann bliebe natürlich die steigende Belastung der Beschäftigten insbesondere mit niedrigem Einkommen als sozialpolitische Herausforderung.

Unabhängig von der Bewertung der *privaten Vorsorgeprodukte* bzw. eines *staatlichen Fonds* ist die bisherige Zulagenförderung für alle Durchführungswege und Zusagearten im Betriebsrentenrecht als eigenständiges und mit den privaten Produkten unverbundenen Instrument zu etablieren.

3 Erreichbare Höhe und Art der Absicherung

Bei der Frage der erreichbaren Höhe der Rente aus einer kapitalgedeckten Versicherung ist auch das sozialpolitische Ziel der zusätzlichen Altersvorsorge zu beachten. Dazu kann und muss auch das Leistungsspektrum der gesetzlichen Rentenversicherung als Benchmark verwendet werden. Ein ausgewogener Vergleich mit den Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung ist jedoch voraussetzungsvoll und nur grob näherungsweise möglich.

Aus der gesetzlichen Rentenversicherung ergibt sich in 2022 für einen Beitrag von 10.000 Euro eine Altersrente von monatlich 49,78 Euro, welche gemäß Rentenversicherungsbericht 2022 der Bundesregierung bis 2036 auf rund 70,94 Euro monatlich steigt;¹⁰ zuzüglich des durchschnittlichen Zuschusses zur Krankenversicherung von 7,7 Prozent lägen die Beträge sogar bei 53,61 bzw. 76,40 Euro. Das Jahr 2022 birgt rentenrechtlich einige Besonderheiten. Mit den Rechengrößen zum Juli

¹⁰ Der sich aus einem Beitrag ergebende Rentenanspruch errechnet sich aus dem Produkt des Beitrags mit dem Kehrwert von Beitragssatz mal Durchschnittsentgelt des Kalenderjahres der Beitragszahlung multipliziert mit dem aktuellen Rentenwert des Kalenderjahres der Rentenzahlung.



2023 gemäß Rentenversicherungsbericht 2022 ergäbe sich eine laufende Rente von 46,47 Euro, welche bis 2036 auf 64,37 Euro steigen würde – ohne Zuschuss zur Krankenversicherung.¹¹

Bei der Frage der erreichbaren Höhe und Art der Absicherung aus kapitalgedeckten Systemen sind zumindest folgende Aspekte auch aus sozialpolitischer Perspektive zu beachten:

- Kapitalgedeckte private Systeme sind in aller Regel modifizierte Beitragszusagen, bei denen die Rente nur so hoch ausfällt, wie das angesparte Kapital und die Rechnungsgrundlagen zum Zeitpunkt der Verrentung. Damit realisieren sich die Risiken und Unsicherheiten überwiegend erst bei Rentenbezug in Form einer höheren oder niedrigeren ausgezahlten Rente und dies zu einem Zeitpunkt, an dem den Einzelnen ein Gegensteuern nicht mehr möglich ist. Die gesetzliche Rente beinhaltet ein lohnbezogenes Leistungsziel¹², da sie das sozialpolitische Ziel eines Ersatzes des Lohn Einkommens im Alter und bei Erwerbsminderung umsetzen soll. Damit realisieren sich Risiken und Unsicherheiten künftig in Form eines höheren oder niedrigeren Beitragssatzes für die dann Erwerbstätigen und teilweise für die Rentner*innen durch etwas niedrigere Rentenanpassungen. Bei der Frage nach erreichbaren Renten und Arten der Absicherung der kapitalgedeckten Absicherung ist daher auch die Frage der Leistungs- zusage/Garantie als nicht quantifizierbares Sicherheitsversprechen einer langfristig planbaren am Lohn Einkommen orientierten Alterssicherung und damit das sozialpolitische Ziel des Ersatzes des entfallenden Lohns zu beachten.
- Die gesetzliche Rentenversicherung zahlt neben Altersrenten noch viele weitere Leistungen. Um die erreichbare Altersrente aus einer kapitalgedeckten, ausschließlich eine Altersrente

Beitrags-Leistungs-Verhältnis der GRV

Aus dem Beitrag zur Gesetzlichen Rentenversicherung werden auch Renten bei Erwerbsminderung und Tod (19,4 Prozent der Ausgaben), ein Zuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung (6,9 Prozent der Ausgaben) und Reha-Leistungen (2 Prozent der Ausgaben) gezahlt. Im Jahr 2021 entfielen rechnerisch 21,4 Prozent der Ausgaben des Beitrags also gar nicht auf Altersrenten. Der Zuschuss zur Krankenversicherung ist in gewissem Maße Teil der Rentenzahlung, aber ist nicht bei den aus dem Beitrag ermittelten (Brutto)Zahlungen enthalten. Ferner sind in den laufenden Altersrenten auch Anteile aus Zurechnungszeiten enthalten, die rechnerisch den Erwerbsminderungsrenten zu gerechnet werden müssten, jedoch nicht ausgewiesen sind. Diese Anteile können aber nur als Orientierungsgrößen dienen. Ihre Zuordnung ist zwar zu einem Zeitpunkt einigermaßen exakt möglich. Die Berechnung ist aber das Ergebnis von Beitragsleistungen und Rentenzahlungen über Jahrzehnte, in denen sich diese Anteile permanent verändern.

Auf der Einnahmeseite der GRV steht neben den Beiträgen auch ein Steuerzuschuss von aktuell 24,5 Prozent der Einnahmen – dieser ist keinen Leistungen zuzuordnen, deckt aber, je nach Abgrenzung, vermutlich nicht mal die vom Gesetzgeber der Solidargemeinschaft übertragenen zusätzlichen nicht auf Beitragszahlung basierenden Leistungen. Der Zuschuss wirkt sich auf das Beitrags-Leistungsverhältnis nur insoweit aus als er die nicht beitragsgedeckten Leistungen über- bzw. unterdeckt. Er kann daher tendenziell unberücksichtigt bleiben, wenn angenommen wird, dass der Zuschuß den nicht beitragsgedeckten Leistungen entspricht; er wird aber im Allgemeinen eher als zu gering eingeschätzt.

¹¹ Selbst wenn man für 2023 hypothetisch einen Beitragssatz von 23 Prozent unterstellen würde, ergäbe sich noch eine Rentenzahlung von 36 Euro heute beziehungsweise 51,73 Euro in 2036.

¹² Sofern das Sicherungsniveau stabil ist. Sinkt das Sicherungsniveau ist dieses Leistungsziel etwas abgeschwächt.

leistende private Altersvorsorge an den Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung zu messen sind diese Aspekte zu berücksichtigen. In der GRV werden wenigstens 20 Prozent des Beitrags (vgl. Info-Box Beitrags-Leistungs-Verhältnis der GRV) für andere Zwecke als eine Altersrente gezahlt. Mithin sind die darauf entfallenden Beitragsanteile bei der erreichbaren Rentenhöhe herauszurechnen. Beim Vergleich mit kapitalgedeckten Systemen wird dazu üblicherweise ein Abschlag auf den Beitrag zur kapitalgedeckten Rente von 20 Prozent verwendet (vgl. Buslei et al. (2020): 16ff).

- Die Erreichung des sozialpolitischen Ziels, neben der Altersrente zumindest auch im Falle der Erwerbsminderung eine lohnbezogene Absicherung zu erreichen, erübrigt sich nicht dadurch, dass bei der Betrachtung der erreichbaren Höhen der Altersrenten kalkulatorische Abschläge vorgenommen werden. Sozialpolitisch steht, wenn die private Vorsorge das gesetzliche abgesenkte Leistungsniveau ausgleichen soll, weiterhin die Frage im Raum, wie eine angemessene Absicherung ohne Risikoprüfung und Altersgrenzen zu einheitlichen Beitragsbedingungen durch private, freiwillige Produkte erreicht werden soll.
- Kapitalgedeckte Rentenversicherungen sind in der Regel ohne feste Dynamik gestaltet. Werden nur die Rentenhöhen zum Beginn der Rentenphase betrachtet, bleibt damit ein entscheidender Faktor außer Acht. Bei einer festen Dynamik fällt die Startrente bei gleichem Kapitalstock deutlich geringer aus¹³ beziehungsweise würde die Kaufkraft während des Rentenbezugs erheblich sinken¹⁴. Bei der Frage nach der erreichbaren Rentenhöhe ist dieser Effekt zu berücksichtigen.
- Bei kapitalgedeckten Versicherungen wird die erreichbare Rente – gesetzlich sogar vorgesehene – mit Sicherheitsabschlägen kalkuliert, indem die Lebenserwartung und die Verwaltungskosten zu hoch sowie die Erträge zu gering angesetzt werden. Bei Modellrechnungen bleiben diese Abschläge regelmäßig unberücksichtigt, da die Kosten, die Verzinsung wie auch die Lebenserwartung als externe Größe fest vorgegeben werden. Damit überschätzen Modellrechnungen aber regelmäßig die ausgezahlte Rente, da keine Sicherheitsabzüge vorliegen. Da in solchen Modellrechnungen keine Risikoüberschüsse entstehen, erscheint das Beitrags-Leistungsverhältnis auch deswegen besser, da keine Anteile der Überschüsse an die Anbieter fließen¹⁵.

All diese Effekte sind bei den Fragen nach erreichbaren Renten und Absicherungsarten durch kapitalgedeckte Systeme zu bedenken.

Bezüglich der „gesetzlichen Anerkennung privater Produkte, die eine höhere Rendite als Riester-Verträge ermöglichen“ ist hier zu bedenken, wie dies erreicht werden soll beziehungsweise was damit faktisch gemeint ist. Die regelmäßig geforderte bloße Absenkung der Beitragsgarantie auf 80 Prozent oder weniger, zielt dezidiert darauf ab, die Verwaltungs- und Abschlusskosten ungeschmälert erheben zu können. Damit würden die Risiken auf die Versicherten abgewälzt und die Qualität der Produkte gerade nicht verbessert. Insgesamt darf die Wirkung einer singular abgesenkten Beitragsgarantie nicht überschätzt werden. Schon heute ist im Rahmen der Basisrentenversicherungen eine

¹³ Steigt eine Rente jedes Jahr um 2,5 Prozent, bei einer Verzinsung von 4 Prozent, dann hat über 25 Jahre gerechnet eine Startrente von 740 Euro den gleichen Barwert, wie eine konstante Rentenzahlung von 1000 Euro.

¹⁴ Gemessen an der – bei einer Lohnersatzfunktion maßgeblichen – Lohnentwicklung von angenommenen drei Prozent würde sich der Wert in 20 Jahren fast halbieren.

¹⁵ Nach Mindestzuführungsverordnung dürfen Versicherungen bis zu 50 Prozent der Kostenüberschüsse und bis zu 10 Prozent der Zins- und Risikoüberschüsse behalten.

geringere als eine 100-Prozent-Beitragsgarantie möglich, ohne dass dies zu signifikant höheren Renten führt: Ein online Vergleich bei einem großen Anbieter in Deutschland ergibt für eine am 1.1.1980 geborene Person, bei einem Beitrag von 175 Euro monatlich, bei einer Basisrentenversicherung mit 80 Prozent Beitragsgarantie eine im Alter 67 erwartete Rente von 281 Euro, bei einer Riester-Rente mit 100% Beitragsgarantie 259 Euro. Die garantierte Rente liegt bei der Basisrente bei 107 Euro und bei der Riesterrente bei 134 Euro. Die erwartbare Rente steigt damit um 11,6 Prozent, während die garantierte Rente um 20,1 Prozent geringer ausfällt.

Die erwartbaren Renten eines *öffentlich verwalteten Fonds mit abwählbarer Pflichtmitgliedschaft* dürften tendenziell höher ausfallen als bei privaten, vermarkteten Produkten, insbesondere wegen geringerer Verluste für die Versicherten, da keine Gewinnorientierung besteht, Provisionen für den Vertrieb entfallen und zumindest Teile der Abschluss- und Vertriebskosten faktisch auf die Arbeitgeber überwältzt werden. Völlig offen ist im Prüfauftrag jedoch, welche Funktion und Aufgabe der Fonds haben soll. Welche Leistungszusagen und Beitragsgarantien sollen gelten, welche Rechnungsgrundlagen sollen verwendet werden, beinhalten diese Sicherheitsabschläge und wird überhaupt eine Leibrente gewährt oder lediglich ein Auszahlungsplan und darf die laufende Rente auch sinken. Diese Fragen sind jedoch von essentieller Bedeutung für die erreichbare Höhe und die Art der Absicherung und insgesamt die Aufgabe eines solchen Fonds.

4 Rendite-Risiko-Relation und Kosteneffizienz

Auf Finanzmärkten besteht ein tendenzieller Zusammenhang zwischen relativer Höhe der Rendite und Risiko/Ausfallwahrscheinlichkeit, die aufgrund der Unsicherheit¹⁶ zu einem Aufschlag auf eine im Mittel erwartbare Rendite führt. Allerdings geht damit auch eine größere Unsicherheit und eine größere Ungleichheit der Ergebnisse einher. Mit Blick auf eine verlässliche und planbare Alterssicherung würde dies mit der Anzahl der Anbieter und Vielfalt an Produkten zu einer wachsenden Streuung der Alterseinkommen kommen. Auch dürfte es regelmäßig zu einer größeren Abkopplung (positiv wie auch negativ) von der Lohnentwicklung kommen.

Selbst wenn durch höhere Risiken im gemittelten Erwartungswert also höhere Gesamrenten erreichbar sind, ist der Preis dafür eine größere Unsicherheit und Ungleichheit, was im Konflikt mit dem sozialpolitischen Ziel eines verlässlichen und lohnbezogenen und für alle einigermaßen gleichwertigen Alterssicherungssystems steht. Insbesondere gilt es zu bedenken, dass wenn sich die Unsicherheiten erst zum oder gar während des Rentenbezugs negativ niederschlagen, ein Ausgleich durch die Betroffenen individuell regelmäßig nicht mehr möglich ist. Auch sind verschiedene Bevölkerungsgruppen unterschiedlich gut informiert beziehungsweise haben ungleiche finanzielle Möglichkeiten, sich unabhängigen Rat einzukaufen. Damit ist eine verzerrte Produktwahl mit einer zusätzlichen Verschärfung von sozialer und vergeschlechtlicher Ungleichheit zu befürchten. Eine Abwälzung der Marktrisiken auf die Versicherten und insbesondere auf deren Rentenphase ist daher sozialpolitisch nicht zielführend und wäre nur in Form kollektiver Systeme mit Sicherungsfunktionen überhaupt denkbar.

Kollektive Modelle der Absicherung mit gemeinsamer Steuerung sind aber per se nicht in privaten, individuellen und freiwilligen Versicherungen lösbar. Denn der Ausgleich unterläge den Gewinninteressen der Anbieter und die einzelnen Versicherten hätten keinen Einblick, geschweige denn die Möglichkeit einer wirksamen Interessensdurchsetzung. Auch wäre unklar, wer in wessen Namen über Ausgestaltung von Ausgleichsmechanismen entscheiden dürfte. Für den DGB ist eine

¹⁶ Mit Unsicherheit sind nicht kalkulierbare oder nicht abschätzbare Risiken gemeint.

Absenkung von Leistungszusagen und Garantien nur im Ausnahmefall denkbar und dann auch nur, wenn dies im Rahmen tarifvertraglich geregelter und von den Sozialpartnern gesteuerter Systeme stattfindet – wie es das Sozialpartnermodell heute schon ermöglicht.

Sofern mit der „*Anerkennung von Produkten mit höherer Rendite*“ abgesenkte Garantien für private Versicherungsprodukte gemeint ist, lehnt der DGB dies ab. Damit würden die Risiken einseitig auf die Beschäftigten abgewälzt und dies ohne jede monetäre Kompensation durch die so von ihren Verpflichtungen teilweise befreiten Anbieter – von maximalen Vorgaben zu Provisionen und Kosten mal ganz abgesehen. Auch bestehen mit der asymmetrischen Marktmacht und Information klassische Indikatoren eines Marktversagens, so dass man annehmen muss, dass die Auswahl möglicher Produkte auf unvorteilhafte Varianten beschränkt bleiben dürfte.

Sollen höhere Renditen durch eine stärkere oder vollständige Standardisierung eines Vorsorgeproduktes erreicht werden, würden sich die Unterschiede zwischen den Anbietern auf die Verwaltungskosten und die Anlageergebnisse beschränken. Wenn jedoch der Gesetzgeber im Prinzip die Produktgestaltung vorgibt, wären die Verwaltungskosten dadurch am effektivsten zu reduzieren, dass es lediglich noch einen Anbieter (öffentlich-rechtlicher Fonds) gäbe, da der Wettbewerb um passendere Produktgestaltungen ja offensichtlich ausgesetzt ist. Und auch bei den Anlageergebnissen wäre ein großer einheitlicher Fonds sicherlich effektiver, da er breiter gestreut anlegen kann und Schwankungen besser ausgleichen kann und aufgrund economy of scales erhebliche Kostenvorteile hätte. Mithin stellt sich die Frage, welcher ökonomische Mehrwert erwartet wird, ein weitgehend vorgegebenes Standardprodukt über eine Anbietervielfalt mit mehrfach Verwaltungen und mehrfach Vertriebssystemen und kleineren Anlagevolumina zu betreiben.

Ein *öffentlich-rechtlich verwalteter Fonds* wäre dann vermutlich der konsequenteste Schritt. Er würde außerdem keinen Gewinninteressen unterliegen, was die Effizienz weiter erhöhen dürfte. Gegenüber privaten Produkten gewinnorientierter Finanzdienstleister wäre er insoweit vorzuziehen. An den Bedenken bezüglich individueller privater Zusatzvorsorge ändert es aber nichts. Dabei stellen sich unter anderem Haftungsfragen, wenn der Fonds und seine Anlage faktisch vom Gesetzgeber zu verantworten sind. Auch hier bliebe es dabei, dass die Risiken und Beitragsbelastungen auf die Beschäftigten verschoben würden. Bei einem Fonds mit Abwahlmöglichkeit stellt sich ferner, wie bereits erwähnt, die Frage, wieso ein paritätisch finanziertes Pflichtsystem abgebaut wird, um ein von den Beschäftigten allein finanziertes Quasi-Pflichtsystem aufzubauen. Aus Effizienz- und Gleichheitsgründen wäre zwar ein solcher öffentlich-rechtlicher Fonds den Angeboten privater Anbieter klar vorzuziehen, aber auch ein solcher Fonds stellt keine angemessene Lösung für die Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte dar und würde im Kern zu einer Doppelbelastung der aktuellen und künftigen Beitragszahlenden führen.

Des Weiteren stellt sich die Frage, wie sich ein öffentlich-rechtlich verwalteter quasi-verpflichtender Fonds zu den bestehenden Systemen der betrieblichen Altersvorsorge verhält. Wenn die Regierung eine solche Lösung anstrebt, wäre in jedem Falle sicherzustellen, dass bestehende betriebliche und tarifliche Lösungen Vorrang haben. Das gilt nicht nur für die Durchführung der bAV, sondern auch für die obligatorische Beitragszahlung. Wenn es einen solchen Fonds geben sollte, wäre mindestens eine Anrechnungsoption zu schaffen, um zu unterbinden, dass zusätzlich zu tariflichen Dotierungspflichten weitere gesetzliche Beitragsverpflichtungen geschaffen werden.

Private, individuell vermarktete Produkte für die Altersvorsorge haben regelmäßig eine hohe Kostenquote und somit oftmals eine schlechte Kosten-Rendite-Effizienz. Die Belastung steigt dabei tendenziell mit der Anzahl der Anbieter und der Vielfalt der Produktvarianten je stärker der Vertrieb von provisionsgetriebenen Strukturen bestimmt wird. Niedrigere Kosten würden c.p. zu erheblich

höheren effektiven Renditen führen. Dabei ist die ökonomische Bedeutung der Effektivkosten vielen Menschen nicht klar und auch nicht eingängig¹⁷. Beispielsweise halbieren Effektivkosten von rund 2,5 Prozentpunkten in 30 Jahren das zur Verfügung stehende Kapital bei einer Bruttoverzinsung von 9 Prozent; in 45 Jahren würde der Kapitalstock zum Rentenbeginn um rund 65 Prozent gemindert also faktisch nur 1/3 des Kapitalstocks ohne Kosten ausmachen.

Schaut man sich Produktinformationsblätter von einzelnen großen Anbietern an, so fällt außerdem auf, dass häufig die Effektivkosten bei reduzierten Beitragsgarantien höher ausfallen als bei gleichen Produkten mit höherer Garantiezusage. Damit droht bei Riester-Produkten, dass mit abgesenkten Garantien den Versicherten nicht nur höhere Verlustrisiken drohen, sondern zusätzlich auch höhere Kosten entstehen – damit stellt sich die Frage, ob die dadurch erwartete zusätzliche Rendite die zusätzlichen Risiken und höheren Effektivkosten tatsächlich (so deutlich) übersteigt, dass der Nutzen so groß ist, dass solche Produkte über die Zulagenförderung vom Staat aktiv befördert werden sollten. Sofern private Produkte trotz dieser Bedenken weiter gefördert werden sollen, ist eine strenge Regulierung und Begrenzung der Beitragsbelastung und Effektivkosten offensichtlich unvermeidlich, sonst würde die gleiche begründete Kritik an den hohen Kosten und ineffektiven Produkten, wie in den letzten 20 Jahren, vorgetragen.

Nicht zuletzt ist auch angesichts der Erfahrungen aus den Niedrigzinsphase und 20 Jahren Riester-Rente klar, dass aus Trends der Vergangenheit immer nur sehr begrenzt Aussagen für die Zukunft gezogen werden können und überzeichnete Rendite- und Leistungserwartungen einem verlässlichen Alterssicherungssystem mehr schaden als nutzen. Auch blenden Verweise auf die Entwicklung von Aktienindizes in den letzten Jahrzehnten verschiedene relevante Aspekte aus. So spiegelt die nominale Indexentwicklung nicht die damit verbunden Effektivkosten bei aktienorientierten Rentenversicherungen wider, die laut Produktinformationsblättern vielfach zwischen 1,5 und 2,5 Prozentpunkten liegt. Insoweit wären die erwartbaren effektiven Renditen bei privaten Produkten auch nicht mit staatlichen Fonds wie in Schweden oder Norwegen vergleichbar. Ferner sind Aktienindizes „Gewinner“ Indizes, die Rauswurf und Aufnahme von Unternehmen nicht wertmäßig reflektieren, sondern den Index fortführen. Dadurch überzeichnen Aktienindizes die erreichbaren Renditen tendenziell. Die über dem Wirtschaftswachstum liegende Aktienmarktentwicklung der letzten 30 Jahre spiegelt auch wider, dass die Aktien- und Finanzmärkte liberalisiert wurden, aktienorientierte Sparpläne und Rentensysteme global ausgebaut wurden und die Umlaufrenditen für festverzinsliche Wertpapiere und Zentralbankzinssätze stark gesunken sind. Dadurch ist die Nachfrage nach Aktien tendenziell stärker gestiegen als das Wirtschaftswachstum, was die Preise getrieben haben dürfte. Auch der Strukturwandel mit starkwachsenden neuen Märkten/Digital-Unternehmen fiel in diesen Zeitraum. Den Anstieg der letzten 30 Jahre einfach linear fortzuschreiben, erscheint daher gewagt und dürfte vermutlich nicht erfüllbare Erwartungen und damit neue Enttäuschungen erzeugen. Bestärkt der Staat durch gesetzliche Regelungen und durch Subventionen die Versicherten in solche Produkte zu investieren, wird sich die Frage nach der Verantwortungshaftung des Staates stellen, wenn die in die privaten Produkte gesetzten Erwartungen in 20 oder 30 Jahren nicht eintreten.

Aufgrund der hohen und tendenziell sogar steigenden Effektivkosten scheint jedenfalls die „*Anerkennung von Produkten mit höherer Rendite*“ durch die Absenkung von Garantie- und Leistungszusagen fraglich. Der Prüfauftrag wäre daher zu konkretisieren: für die Alterssicherung sollten die Risiken für unter der Lohnentwicklung liegende Ergebnisse mit den erreichbaren und garantierten effektiven Renditen abgewogen werden. Nur ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verlässlichkeit,

¹⁷ Der Abschlag in Prozentpunkten wirkt aufgrund der (hier negativen) Zinseszinsrechnung geringer als die Kostenwirkung real ist.



Planbarkeit lohnbezogener Leistung, Kosteneffizienz und Effektivrenditen erscheint für einen weit in der Zukunft liegenden Zeitpunkt der Leistungsgewährung eines Alterssicherungssystems zielführend.

5 Potenzieller Beitrag zur weiteren Verbreitung der privaten Altersvorsorge/Niedrigschwelligkeit des Angebots

Offensichtlich wird ein *verpflichtender öffentlich-rechtlicher Fonds mit Abwahlmöglichkeit*, der vermutlich automatisch über Arbeitgeber abgeschlossen und dort abgewählt werden kann, die Verbreitung befördern. Dies ist verhaltenspsychologisch bekannt und wird hier durch das hohe Vertrauen in staatliches Handeln bestärkt. Ein solches Angebot ist evident niedrigschwellig, da es faktisch ohne Schwelle für den Einzelnen abgeschlossen und abgewickelt würde. Hürden ergäben sich nur im Falle der Abwahl, was genau intendiert ist, um so die Menschen zu „richtigem Verhalten“ zu „schubsen“. Ob die Versicherten dadurch jedoch eine bessere Altersvorsorge erreichen, ist zweifelhaft. Die Ausgestaltung eines solchen Fonds und seiner Leistungen ist zum jetzigen Zeitpunkt völlig offen. Ebenso bedeutet der faktische Zwang, dass die Beitragsbelastung konsequent einseitig auf die Beschäftigten abgewälzt wird und zugleich vollkommen ausgeblendet wird, dass Versicherte regelmäßig damit überlastet sind, vier Prozent ihres Bruttolohns für zusätzliche Vorsorge zu investieren.

Für die *privaten Produkte mit höheren Renditechancen* dürfte sich nichts ändern. Eher im Gegenteil. Nach Jahrzehnten des offensiven bis aggressiven Marketings der Versicherungswirtschaft, dass Garantien der Goldstandard seien, dürfte es ungleich schwerer vermittelbar sein, wieso jetzt der Verzicht darauf besser wäre. Können die Angebote jedoch die Wünsche der Versicherten nicht erfüllen, dürfte dies kaum zu einer Steigerung der aktiv besparten Verträge führen.

Für beide Prüfaufträge gilt: selbst wenn es wie vorgesehen gelänge, die Anzahl der tatsächlich Vorsorgenden durch Reformen zu verdoppeln, blieben weiterhin rund drei Viertel der aktiv Rentenversicherten ohne hinreichend besparte zusätzliche private Vorsorge. Weiterhin würde das sozialpolitische Ziel verfehlt, die durch die Riester-Reform entstandene Versorgungslücke durch private Vorsorge zu schließen, so dass die grundsätzliche Frage eines verlässlichen, plan- und erreichbaren sozialpolitischen Sicherungsziels unbeantwortet bliebe und die Kosten, Risiken und Folgen den Einzelnen überantwortet wären. Die sozialpolitische Zweckbindung kann sich nicht mit dem Ziel, die Verbreitung etwas zu erhöhen, begnügen, sondern muss tatsächlich den angedachten Versorgungsgrad für (fast) alle erreichen. Dem gegenüber haben schon heute rund 60 Prozent der Beschäftigten Ansprüche auf eine betriebliche Versorgung. Hier durch (allgemeinverbindliche) Tarifverträge die Verbreitung zu verbessern und eine Pflicht für Arbeitgeber für jeden Beschäftigten einen Mindestbeitrag einzuzahlen einzuführen, wäre wesentlich erfolgversprechender.

6 Kompatibilität mit dem bestehendem Alterssicherungssystem

Die mangelnde Kompatibilität der privaten Vorsorge mit dem bestehenden Alterssicherungssystem kann durch Veränderungen, die auf Rendite, Kosten und Verbreitung zielen kaum verbessert werden. Die Produkte sind faktisch auf die reine Altersversorgung begrenzt. Damit fehlt aber der strukturelle Ausgleich für die Leistungsminderungen im Bereich Erwerbsminderungsrente und Hinterbliebenenrenten, wie sie sich aus dem abgesenkten Rentenniveau auch dort ergeben. Die privaten Systeme sind weitgehend beitragsorientiert, so dass ein systematischer Beitrag zu einer lohnorientierten Lebensstandardsicherung schwerlich möglich ist. Modellrechnungen zeigen, dass der Gesamtbeitrag jedenfalls für die Übergangszeit von 40 Jahren und mehr nicht geringer ausfällt und



insbesondere die Belastung der Beschäftigten deutlich höher liegt als dies über die paritätisch finanzierte GRV oder regelmäßig von Arbeitgebern mitfinanzierten Betriebsrenten der Fall wäre (Vgl. Schäfer 2015). Insbesondere ein *verpflichtender öffentlich-rechtlich verwalteter Fonds mit Abwahlmöglichkeit* würde hier, zumindest gemäß den Vorschlägen, die bisher bekannt sind, eine Beitragspflicht allein für die Beschäftigten einführen und damit eine deutliche und einseitige Belastungserhöhung für die Beschäftigten, gerade für die heute jüngeren, bedeuten. Damit würden für die aktuell in das Erwerbsleben eintretenden Personen die Kosten erheblich steigen, ohne dass sie selbst mehr Rente im Alter oder gar bei Erwerbsminderung erwarten könnten.

7 Weitere Aspekte

Im Einladungsschreiben zur Fokusgruppe private Altersversorgung waren weitere Aspekte benannt:

- Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, insbesondere Wettbewerbsrecht
- Administrierbarkeit (inkl. Digitaltauglichkeit), Transparenz und Regulierung
- Auswirkungen auf öffentliche Haushalte

Auf diese wird hier nicht weiter eingegangen, da sie dem politischen Prozess offensichtlich nachgelagerte Fragen der konkreten Umsetzung betreffen und die politische Debatte und Suche nach einer sinnvollen Lösung nicht dadurch blockiert werden sollte. Gleiches gilt für die Frage der öffentlichen Haushalte, deren Belastung angesichts fehlender konkreter Regelungen nicht kalkulierbar ist. Zu diesen Punkten wird der DGB sich äußern, wenn konkrete Regelungen vorgeschlagen werden und deren Wirkungen abschätzbar sein werden.

Literatur:

Buslei, Hermann/Geyer, Johannes/Haan, Peter (2020): Der Einfluss von steuer- und sozialrechtlichen Regelungen auf individuelle Erträge aus der gesetzlichen und betrieblichen Altersversorgung. Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): Working Paper Forschungsförderung Nr. 197, 2020, abgerufen am 19.12.2022 unter https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-07892

Schäfer, Ingo (2015): Die Illusion von der Lebensstandardsicherung – Eine Analyse der Leistungsfähigkeit des „Drei-Säulen-Modells“. Schriftenreihe der Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.) Nr. 1/2015.